.....*LES RENCONTRES* *DE L'OZP*.....

OZP

Association

Observatoire des zones prioritaires

15 place d'Aligre - 75012 PARIS

06 43 78 69 03

secretariat@association-ozp.net

www.association-ozp.net

n° 83 – juillet 2010

Piloter par les résultats. Une simple mesure technique ou une question politique ?

Compte rendu de la réunion publique du 9 juin 2010

Jean-Claude EMIN est ancien sous-directeur de l'évaluation à la DEPP et ancien secrétaire général du Haut Conseil de l'évaluation à l'école.

Il a dirigé, avec Nathalie Mons et Philippe Santana, l'ouvrage collectif « Le pilotage par les résultats. Un défi pour demain » (Scéren/cndp, sept. 2009) ».

Il revisite ici l'histoire de la politique d'éducation prioritaire à travers sa gestion.

« Les théories passent, mais les grenouilles restent. » (Jean Rostand)

« Les idées fausses sont des faits vrais. » (Edgar Faure)

Aujourd'hui, s'est imposée, dans tous les secteurs de l'action publique, en particulier avec la LOLF (Loi Organique relative aux Lois de Finances), la volonté de soumettre aux mêmes outils d'évaluation toutes les politiques publiques et de les piloter en fonction de ces résultats. Cette culture de l'évaluation va de pair avec le thème de gouvernance et l'assainissement des finances publiques et avec la substitution de l'obligation de résultats à l'obligation de moyens. L'évaluation des politiques publiques peut être à tendance « gestionnaire » - mesurer les effets d'une politique - ou à tendance « démocratique » - quelle est la valeur d'une politique ?

Piloter par les résultats semble être une obligation de bon sens, une mesure strictement technique, alors qu'il s'agit d'un choix politique. Le pilotage par les résultats renvoie à un autre mode de légitimation du pouvoir politique qui s'appuie plus sur les conséquences observables de sa politique et moins sur l'enracinement dans des valeurs partagées. Or, l'action politique suppose la référence à des valeurs partagées et renvoie à une éthique de conviction.

Qu'en est-il du pilotage de la politique des ZEP ?

C'est sans doute pour des raisons d'éthique, de recherche d'équité, que depuis près de 30 ans cette politique n'a pas été remise en cause. Quelle est sa définition initiale ?

Dans les textes fondateurs de l'éducation prioritaire, la question du « rendement des moyens » est fortement posée et reliée à un objectif politique : « Pour corriger l'inégalité sociale par le renforcement sélectif de l'action éducative dans les zones et les milieux sociaux où le taux d'échec scolaire est le plus élevé, il faut subordonner l'augmentation des moyens à leur rendement escompté en termes de démocratisation de la formation scolaire. »

La politique d'éducation prioritaire présente les caractéristiques suivantes :

Elle se situe au sein d'une politique sociale globale : Les résultats sont mesurés en termes sociaux.

Elle s'appuie sur un renforcement sélectif de l'action éducative : Pas de confusion entre les actions qui tendent à l'amélioration générale du système éducatif et le renforcement sélectif de l'action éducative dans certaines zones (1982).

Et sur une « Approche territoriale, locale, déconcentrée » : Il n'appartient pas à l'administration centrale de décider du volume et de la nature des moyens à mettre en œuvre dans les ZEP, « ceux-ci devant correspondre aux actions multiples prévues dans les projets spécifiques à chaque zone ». Ainsi, il n'y a jamais eu d'enveloppe budgétaire pour l'éducation prioritaire.

Ce sont des questions nouvelles en matière de pilotage d'une politique nationale, qui appellent des groupes spécifiques de pilotage. La politique d'éducation prioritaire ne demande pas seulement des indicateurs scolaires mais aussi sociaux.

Les réflexions se sont concentrées sur trois questions :

- La carte des ZEP est-elle pertinente ?
- Faut-il des moyens spécifiques, d'autant plus que ces moyens ne sont pas protégés par une enveloppe budgétaire ? L'évaluation de ce volet suppose d'identifier des actions spécifiques, ciblées et « rentables ».
- Quelle aide apporter au pilotage local ? Comment guider les équipes des zones prioritaires par l'évaluation régulatrice de leur action, dans une conception très plurielle ? Evaluer le développement d'un partenariat actif et soutenu localement ,

A chaque relance de l'éducation prioritaire, on retrouve ces trois questions, mais posées dans un contexte politique qui évolue.

Sans oublier que les évolutions se font dans une durée qui n'est pas celle des politiques.

Les indicateurs nationaux de l'éducation prioritaire.

La Loi (code de l'éducation) enjoint toujours aux responsables politiques de répartir les moyens de façon différenciée pour garantir le droit à l'éducation. Le fondement de la politique d'éducation prioritaire est donc dans la Loi, mais l'application du principe de base a changé avec le contexte politique et la conception de l'égalité des chances.

Une précaution préalable est à prendre : ne pas confondre « indicateurs » et « résultats ». Les indicateurs doivent être interprétés et leurs effets pervers identifiés. La politique de sécurité en donne des exemples bien connus : que mesure l'augmentation du nombre de gardes à vue ?

La LOLF comprend deux programmes séparés concernant l'éducation prioritaire :

Accroître la réussite scolaire des élèves des élèves en zone difficile et des élèves à besoin éducatif particulier (les ZEP se retrouvent avec le handicap).

Pour le 1^{er} degré, deux rapports de proportion sont fixés : rapports RAR/ hors éducation prioritaire et rapports RRS/ hors éducation prioritaire pour chacun des 3 objectifs :

- Maîtrise du socle (objectif encore non renseigné)
- Maîtrise des compétences de base
- % entrées en 6^{ème} avec au moins 1 an de retard

On notera que rien ne concerne le préélémentaire.

Un indicateur mesure les écarts de taux d'encadrement : l'objectif est de passer d'un écart de 4 points sur 100 à 5.

Pour le second degré, les objectifs concernent le socle, les compétences de base, les résultats au brevet et les taux d'encadrement.

Qu'est-ce qu'un résultat ?

Evaluer l'impact de la politique des ZEP ce serait mesurer si les résultats en ZEP se sont rapprochés des résultats hors ZEP. Mais peut-on dire que ces élèves sont comparables, alors que la spécificité des ZEP c'est la concentration de la difficulté

Et surtout, avec l'évolution politique récente, compare-t-on toujours la même chose ? Quel est l'impact de la libéralisation de la carte scolaire et de l'évolution de la composition sociale d'un quartier ? La politique d'exfiltration des meilleurs élèves des quartiers va sans doute améliorer les taux de réussite des collèges hors ZEP, mais on n'est pas en mesure de quantifier la fuite des collèves concernés.

Rappelons qu'on ne dispose pas d'éléments de mesure des moyens spécifiques ZEP et de leur impact. De même en ce qui concerne la préscolarisation ou les personnels d'éducation en ZEP, etc.

Pour Jean-Claude Emin, les deux indicateurs les plus pertinents dans le cadre de la politique actuelle (hors critère ZEP) seraient :

- le taux de réussite des élèves issus des professions et catégories sociales défavorisées (ouvriers, chômeurs, inactifs représentant 43% de la population des collèves). Le taux d'accès au bac général est de 18,5%. L'objectif fixé par la LOLF est de 20%.
- le taux de présence en CPGE (classes préparatoires aux grandes écoles), qui est actuellement de 10,9% , pour un objectif LOLF de 12%.

L'explicitation des objectifs

Quels objectifs réels vise-t-on ? Il y a une contradiction entre ce qu'affichent les indicateurs et la réalité des objectifs politiques : on passe sans le dire d'une politique de zones à une politique de publics.

Le co-pilotage complique encore le problème

Autre question : quels indicateurs pourra-t-on élaborer pour le socle ?

A travers la LOLF, on constate des progrès réels dans l'explicitation des objectifs, des moyens alloués à leur réalisation et de la désignation de responsables : les pilotes. De même pour la définition de missions qui dépassent les frontières administratives des ministères.

Mais des questions restent en suspens.

Quid des conditions de mise en œuvre ? Du champ de mise en œuvre. Quel dialogue avec les échelons déconcentrés ? Régions, rectorats, établissements, quelle articulation entre leur action ? Quelle responsabilisation ? Par des contrats ?

Le co-pilotage ? Les politiques publiques sont multi-partenariales ! On pilote des pilotes ou co-pilotes qui pilotent d'autres pilotes...

Qu'est-ce qu'un résultat ?

- dans l'évaluation « gestionnaire », c'est la mesure des effets.
- dans l'évaluation « démocratique », c'est l'appréciation de la valeur.

Les indicateurs

On assiste à une production désordonnée et frénétique d'indicateurs. qui ont pour objectif d'obtenir une représentation chiffrée d'un phénomène que l'on veut sous contrôle.

Philippe Séguin, président de la Cour des comptes, invitait à prendre garde qu'une « bureaucratie lolfienne » n'envahisse les modes opératoires et ne crée un univers dans lequel les indicateurs seraient pris pour des résultats et où les dialogues de gestion exposeraient à des formalités tatillonnes.

L'évaluation par les résultats présente le risque de plusieurs effets pervers :

- produire des tests sans signification ;
- ne s'intéresser qu'à une seule facette du service public : ne compter que les procédures pour mesurer l'activité.
- confondre les indicateurs centraux et indicateurs déconcentrés ;
- ne faire que du quantitatif. Par exemple, évaluer la politique de la recherche au nombre de chercheurs ou la politique de lutte contre la délinquance aux chiffres de l'activité policière.

L'évaluation doit s'inscrire dans un système d'information stable et régulier. Il faut avoir une approche plurielle des résultats.

Ce qui est nécessaire à une évaluation des politiques publiques :

La production d'indicateurs n'est pas une fin, mais doit être le début d'un travail et d'un débat sur leur interprétation. Il s'agit d'abord de comprendre ce qui permet d'agir sur les résultats.

Des études sont nécessaires, mais le constat de cette nécessité entraîne plusieurs questions :

- qui les fait ? En interne ou en externe ? L'indépendance est nécessaire. L'INSEE, la DEPP ont souvent été critiqués sur ce point par des politiques.
- à partir de quelles données ? Base élèves ? Statistiques ethniques ?
- avec quels moyens ?

En conclusion, une politique d'évaluation doit être globale et ne pas se centrer sur un chiffre unique.

Compte rendu rédigé par François-Régis Guillaume